Auszüge aus Dr.-Dissertationen der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen.
Jahrgang 1925.

Das völkerrechtliche Exequatur

mit einem Anhang: Die Deutsche Staatspraxis.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Von
Hartmut Hentzen
Referendar.

Gutachter: Herr Professor Hatschek.

Die geschichtliche Entwicklung des Exequatur zu seiner heutigen Bedeutung.

Das Konsularwesen des Mittelalters kannte zunächst die Erteilung eines Exequatur als einer förmlichen Erlaubnis für den Konsul, sein Amt anzutreten, nicht. Die Staaten begnügten sich damit, generell die konsularischen Vertreter eines fremden Staates zuzulassen. Die erste Erteilung eines Exequatur läßt sich aus dem Jahre 1442 nachweisen. Aber erst nach dem Westfälischen Frieden, der eine grundlegende Wandlung im Staatsleben Europa's im Gefolge hatte, wurde eine solche Erteilung allgemein erforderlich. Diese Entwicklung zeigt sich besonders in den Staatsverträgen. Ausdrücklich erwähnt wird das Wort „Exequatur“ freilich erst in einem französisch-spanischen Vertrag von 1769; das Wort „Berat“ (das Exequatur des Orients) in einem österreichisch-türkischen Vertrag von 1830.

Der rechtliche Charakter des Exequatur.

Die Tätigkeit eines Konsuls schränkt in nach den Verhältnissen verschiedenem Umfang die Territorialhoheit des fremden Staates, in dem er tätig wird (des Empfangsstaates), nach außen wie innen ein. Durch das Exequatur erlaubt der Empfangsstaat, daß ein fremdstaatlicher Beamter die fremde Staatsgewalt auf seinem Gebiet zur Geltung bringt. Und er gestattet die Aufhebung des Territorialitätsprinzips in Bezug auf die Anwendung gegenüber den Staatsgenossen des Absendestaates.

Nur in diesem Sinne hat die Mehrzahl der Autoren das Exequatur betrachtet. Einen Versuch, alle auf diesem Wege nicht erklärbaren Besonderheiten der Stellung der Konsuln verständlich zu machen, unternimmt die Vertragstheorie Stowell's. Sie führt zu gekünstelten Konstruktionen.

Der Konsul muß als Beamter betrachtet werden. Als solcher übt er im fremden Staatsgebiet eine amtliche Wirksamkeit aus und ersetzt so die nationalen Beamten des Empfangsstaates. In diesem Sinne ist er auch dessen Beamter, und das Exequatur stellt seine Bestallung dar. Seine Stellung ist der jener nationalen Beamten freilich nicht gleich, ihr aber analog. Diese Bestallungstheorie, die Hatschek aufgestellt hat, gibt eine befriedigende Erklärung des Rechtsverhältnisses des Konsuls zu den empfangsstaatlichen Behörden.

Erteilung und Verweigerung des Exequatur.

Vom Absendestaat erhält der Konsul ein Patent, das auf diplomatischem Wege dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten des Empfangsstaates mit der Bitte um Erteilung des Exequatur zugestellt wird. In jedem Falle einer solchen Bitte hat der Absendestaat unter Zuhilfenahme allgemeiner völkerrechtlicher Sätze und der Verträge zu prüfen, als wer sich die souveräne, zur Erteilung berechtigte Autorität des fremden Staates darstellt.

Das Exequatur erteilt das Staatshaupt des ersuchten Staates auf den Rat seines Ministers der auswärtigen Angelegenheiten. Die Formen der Erteilung sind in den einzelnen Staaten sehr verschieden; sie pflegt kostenlos zu erfolgen.

Oft werden an die Zulassung besondere Bedingungen geknüpft. Sie zu stellen ist der Empfangsstaat unbeschränkt berechtigt, da er allein den amtlichen Wirkungskreis seiner Agenten zu bestimmen hat.

Erst die Bekanntmachung der erfolgten Erteilung des Exequatur und eine durch die empfangsstaatlichen Zentralbehörden an die örtlichen Behörden ergehende Mitteilung berechtigen den Konsul, tatsächlich seine Funktionen zu beginnen.

Eine Regierung kann, ohne über die Gründe ihres Verhaltens Rechenschaft ablegen zu müssen, da eine prinzipielle Rechtspflicht der Staaten zur Zulassung fremder Konsuln nicht besteht, die Erteilung des Exequatur nach freiem Ermessen verweigern. Ist sie vertraglich verpflichtet, die konsularischen Vertreter eines Staates zuzulassen, so bedarf es doch noch der Anerkennung der Person des einzelnen Konsuls.

Die Stellung des Konsuls im Empfangsstaat auf Grund seiner Bestallung durch das Exequatur.

1. Seine Tätigkeit.

Das Exequatur garantiert dem Konsul freie Ausübung seiner Funktionen. Soweit es hierzu erforderlich, sind Berufs- wie Wahlkonsuln von der Staatsgewalt des Empfangsstaates befreit. Darüber hinaus genießen Berufskonsuln (Nur-Konsuln) eine sog. „persönliche Immunität“ in ihrer allgemeinen Stellung zu den Gerichten, die Zwangsgewalt von ihnen fernhält.

Das Exequatur ist nur unter der Voraussetzung erteilt, daß der Konsul nicht gegen die Gesetze des fremden Staates verstößt. Wollen die empfangsstaatlichen Behörden bei einem Verstoß gegen einen Konsul einschreiten, so müssen sie seinen offiziellen Charakter als Vertreter des Absendestaates berücksichtigen, d. h. vor Zwangsmaßnahmen ihm das Exequatur entziehen.

2. Außerkrafttreten des Exequatur.

Die Amtstätigkeit eines Konsuls findet naturgemäß mit dem Verlust des ihm vom Absendestaat übertragenen Staatsamtes ihr Ende.

Aber auch der Empfangsstaat ist, ähnlich wie gegenüber seinen nationalen Beamten, berechtigt, ihn seiner Stellung zu entheben, ihm das Exequatur zu entziehen (oder ihn auszuweisen). Die Staaten greifen selten zu diesem äußersten Mittel. Tun sie es, so müssen sie dem Absendestaat die Gründe der Entziehung mitteilen. Insofern ist das Entziehungsrecht beschränkt, denn eine Verweigerung der Angabe würde eine Regierung der Gefahr von Vergeltungsmaßregeln (Retorsionen) aussetzen.

Unter den geschichtlichen Gründen einer Entziehung des Exequatur sind drei Gruppen von Fällen zu unterscheiden: sachlich gerechtfertigte Entziehungen — Fälle, in denen offensichtlich der angegebene Grund nur als Vorwand machtpolitischer Bestrebungen diente — Fälle des rein formalen Widerrufs (das entzogene Exequatur war bereits erloschen.)

Das Exequatur erlischt ipso jure: a) bei einem Wechsel im territorialen Bestand des Absende- oder Empfangsstaates. Die Staatsgewalt geht unter, bzw. es löst eine Gebietsänderung den Amtsbezirk des Konsuls vom Empfangsstaate los (Fälle der sog. Staatensukzession), bzw. es wird infolge einer occupatio bellica ein Teil des empfangsstaatlichen Gebietes besetzt. b) Es treten völkerrechtliche Aenderungen in der Regierung eines der Staaten ein, d. h. es verliert ein Staat das aktive oder passive Konsularrecht. c) Einer der Staaten verändert seine Staatsform. Ein bloßer Wechsel in der Person des Staatshauptes bleibt ohne Einfluß auf den Dienst der konsularischen Vertreter.

Bei einem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Absende- und Empfangsstaat amtieren die Konsuln weiter, wofern nicht auch die konsularischen Beziehungen abgebrochen werden. Im Kriegsfalle wird ihre Tätigkeit nicht notwendig beendet. Freilich pflegen in den modernen Kriegen die Staaten nur den Wahlkonsuln eine weitere dienstliche Tätigkeit zu gestatten.

Die deutsche Staatspraxis.

1. Das passive Konsularrecht des Deutschen Reiches.

Im Deutschen Bund hatten der Bund wie auch die Einzelstaaten volle Freiheit, fremde Konsuln zu empfangen und mit dem Exequatur zu versehen. Im Norddeutschen Bund und dem Kaiserreich stand dem Reich das aktive und passive Konsularrecht zu; es verblieb aber auch, als ihnen durch die Verfassung nicht ausdrücklich genommen, den Bundesstaaten. Ausgesprochen war dies im Schlußprotokoll zu dem Vertrage vom 23. November 1870 betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Norddeutschen Bundes. Sinngemäß war das Recht der Bundesstaaten beschränkt entsprechend ihrer Stellung zum Reich.

Die Verfassung von 1919 legte die Pflege der Beziehungen des Reiches zu den auswärtigen Staaten ausschließlich in die Hände des Reiches. Damit nahm sie den Ländern ihr passives Konsularrecht. In der Praxis ist jedoch gegen früher eine Aenderung nur dergestalt

eingetreten, daß die fremde Regierung sich mit der Bitte um Erteilung des Exequatur an das Auswärtige Amt statt wie früher an die einzelstaatliche Regierung selbst wenden muß. Das Amt nimmt in jedem Fall der Zulassung eines fremden Konsuls mit den Ländern Rücksprache.

2. Erteilung des Exequatur.

Sie erfolgt durch das Auswärtige Amt namens des Reiches und wird veröffentlicht im „Reichsanzeiger" und im „Zentralblatt für das Deutsche Reich". Der Konsul erhält nur durch die provinzielle Zentralbehörde (Ober-Präsident) die schriftliche Mitteilung, daß das Auswärtige Amt ihm das Exequatur erteilt habe und den Behörden seines Amtssitzes die erforderlichen Anweisungen zugegangen seien.

Letztere werden durch die betr. Landesregierung benachrichtigt (obere Verwaltungs- und Gerichtsbehörden).

3. Verweigerung des Exequatur.

Da vor jeder Erteilung eines Exequatur eingehende Verhandlungen mit der fremden Regierung stattfinden, ist eine Verweigerung stets selten gewesen und ist es heute noch. Gegenüber den alliierten und assoziierten Mächten ist Art. 279 des Versailler Vertrages maßgebend. Einen ihrer konsularischen Vertreter kann das Reich keinesfalls ablehnen.

4. Die Tätigkeit der fremden Konsuln.

Es gelten die allgemeinen völkerrechtlichen Regeln. Im letzten Jahrhundert hat nur in zwei Fällen eine Entziehung des Exequatur stattgefunden. Es ist immer das Bestreben des Auswärtigen Amtes gewesen, eine Unterbrechung des konsularischen Verkehrs mit den fremden Staaten zu verhindern.